

eGovernment and Process Driven Public Administration

Václav Řepa

Abstract:

The article analyzes relationships between the idea of application of the process-driven management in the field of public administration on one hand, and the idea of so-called eGovernment on the other hand. Basic factors and principles as well as historical circumstances of the idea of business process re-engineering and management are roughly explained in the first part of the article. Then, the applicability of these ideas in public administration are discussed based on the analysis of the main differences between market-oriented and public types of organization. This part also undoubtedly shows that the idea of process-driven management of public administration exactly overlaps the idea of eGovernment according to its widely accepted definition. In the final part the article introduces main feature and principles of the methodology for application the process-driven management in public administration and summarizes some general conclusions.

Key words:

business process management, public administration, organizational change, eGovernment.

■ Úvod

Číslo 3/2013 časopisu Aplikácie informačných technológií, venované problematice aplikace informačních technologií ve veřejné správě, přineslo řadu odborných článků na různá související témata, spojená tématem výkonnosti veřejné správy a s tím souvisejících potřebných změn v této oblasti. Celkově je obsah článků velmi dobrou ilustrací typické bezradnosti teorie ve věci problematiky veřejné správy, zejména ohledně jejich ekonomických (výkonnostních) aspektů, jež je ještě silnější obdobou typické bezradnosti ekonomické teorie tváří v tvář realitě vůbec. Tato bezradnost se projevuje především v chronické popisnosti výsledků teoretického bádání, jež je v oblasti veřejné správy typická celosvětově (byť na velmi různých úrovních, zejména v závislosti na společenských hodnotách – kultuře různých zemí) a postupem času navíc stále zesiluje. Typickým projevem je pak, navzdory kvalitě vstupních údajů a přesnosti jejich zpracování, obecnost a nepřekvapivost závěrů a chronická neschopnost vytvořit z nich něco prakticky použitelného. Závěry zpravidla popisují, ale nevysvětlují jevy a jejich souvislosti, vůbec pak nejsou schopny poskytnout návod, jak tyto skutečnosti ovlivnit¹⁾.

1) viz např. závěry průzkumu typu: zaměstnanci samosprávy si uvědomují tlak na kvalitu ze strany občanů, nebo doporučuje se klást zvýšenou pozornost na tvorbu a využívání manažerských a funkčních informačních systémů v praxi.

Známa skutečnost, že v této oblasti chybí jednotný a dostatečně propracovaný teoretický základ, je pak nejenom příčinou, ale i důsledkem tohoto stavu.

Je třeba dodat, že výše uvedené problémy teorie tváří tvář problematice veřejné správy mají zcela objektivní základ. Plynou především z těžko zvládnutelné komplexnosti této problematiky, navíc komplikované principiálně interdisciplinárním charakterem veřejné správy. Ta je konglomerátem sociálních, psychologických, organizačních, i technických faktorů, jež zde existují v neoddelitelné jednotě, vzájemně se jak obsahově, tak i svými formami prolínají. Zjevně nejvýznamnějším původcem výše uvedených problémů, zejména pak jejich dynamiky, je pak právě faktor informačních technologií, působící především jako obecný akcelerační rozvoj, síla jehož vlivu navíc sama akceleruje. Tím se tento mocný rozvojový nástroj, jinak vynikající sluha, stává mimořádně zlým a nebezpečným pánem, když se vymkne kontrole. Je přitom typické, že při zachování tradičního pojetí vývoje a řízení organizace, je toto vymknutí se kontrole zcela nevyhnutelné a popravdě je jen otázkou (rovněžtak stále se zkracujícího) času.

Ve věci vlivu informačních technologií se problematika veřejné správy přímo kryje s fenoménem procesního řízení, jak jej známe ze základního díla (Hammer, Champy, 1993). Procesní řízení organizace vzniklo přímo jako reakce na principiální nezvládnutelnost možností rozvoje informačních technologií při zachování tradičního pojetí organizace. V tržním prostředí se typicky z každé možnosti rychle stane nutnost, konkurence každou organizaci nakonec přinutí nabízené možnosti využít, aby si udržela postavení, tedy změny v pojetí řízení organizace oproti pojetí tradičnímu se zde zdají být, vlivem rozvoje IT, nevyhnutelné.

Ve veřejné správě s velmi omezeným vlivem konkurenčních faktorů je mechanismus vlivu rozvoje IT jiný, ovšem se stejnými důsledky. Jakákoliv aplikace informačních technologií, pokud nevede ke změně ve stávajících postupech, nemůže přinést nic pozitivního a v lepším případě (nezpůsobí-li škodu) je „pouze“ zmarňenou investicí. V tradičně pojaté veřejné správě, svázané předpisy, je změna postupů prakticky nemyslitelná, zpravidla bývá považována za rouhání, ne-li přímo zločin, vyvíjející prakticky vždy tlak na změnu legislativy. Ke změně postupu, jež jediná by mohla investici do IT vyvážit příslušným efektem, tedy zpravidla nedojde. Nicméně učiněné investice do IT vyžadují další investice, aktualizace, technologické inovace atd. Roztáčí se tím spirála nárůstu výdajů na veřejnou správu bez adekvátních efektů, nicméně nevyhnutelných.

Jedním z nejhodnotnějších článků ve zmíněném čísle tohoto časopisu je, z jistého hlediska, článek PhDr. Dariny Fričové (Fričová, D., 2013), přinášející zajímavé a hodnotné poznatky z praktického pokusu o aplikaci myšlenek procesního řízení v prostředí samosprávy. Je zde patrná snaha praktické zkušenosti postavit na obecně propracovaném teoretickém základu a tak jsou, konfrontací s tímto základem, velmi cennou příležitostí k ověření a souvisejícím následným korekcím (resp. přizpůsobení) této teorie směrem k zohlednění specifických potřeb její aplikace v této oblasti.

Tento článek není systematickou kritikou práce (Fričová, D., 2013), využívá ji spíše jako kvalitní, praxí podloženou záminku k upozornění na specifika aplikace myšlenek procesního řízení v oblasti veřejné správy a ilustraci vybraných typových problémů, s nimiž je třeba se přitom utkat.

► *Procesní řízení*

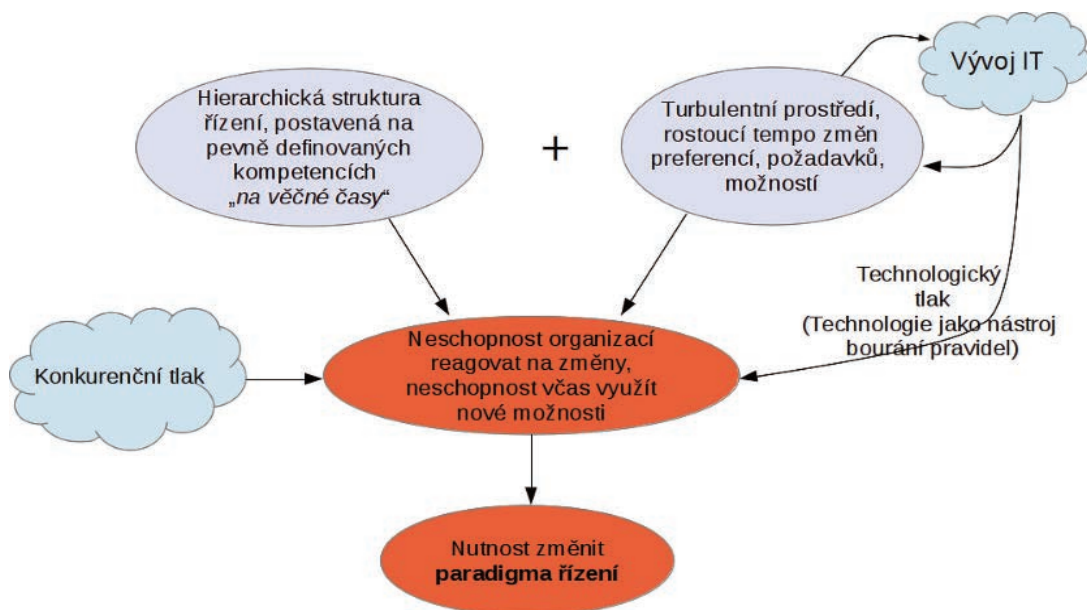
Pojmy „procesní řízení“ a „Business Process Reengineering“ ve své podstatě znamenají mnohem více, než jak jsou běžně v manažerské praxi používány. Především se jedná o skutečně *paradigmatický zlom v pojetí řízení organizace*. Právě komplexnost této paradigmatické změny činí její uvedení do praxe velmi nesnadným, dokonce správné uchopení a aplikace byt jen základní myšlenky tohoto přístupu rozhodně není triviálním úkolem. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem jsou případy plnohodnotné aplikace myšlenek procesního řízení v praxi podnikového managementu velmi vzácné. Většina reálně uskutečněných aplikací staví na toliko okrajových přínosech tohoto přístupu, jako jsou: částečné zlepšení administrativních postupů, snižování času, nákladů,

„automatizace“ agend, atd., aniž by přitom došlo ke skutečně zásadní změně manažerských postupů. Zejména u větších organizací také typicky degeneruje původně progresivní snaha o aplikaci procesního řízení do formalismu a ustrne v podobě toliko deklarativního procesního modelu, aniž by došlo ke skutečným efektům procesního řízení, jak přesvědčivě ukazuje průzkum v (Závadská, Závadský, Sirotiaková, 2013).

Skutečnou podstatou myšlenky procesního řízení je však právě *zásadní změna manažerských postupů*, právě ta může přinést opravdu *dramatické zlepšení*. Oblastí, kde to platí ve zvýšené míře, je *veřejná správa*. Jakkoliv bývá veřejná správa považována za tak zásadně odlišnou, že v ní z principu není možno použít manažerské praktiky z tržních firem, tento článek se pokouší ukázat, že právě procesní řízení, jako způsob řízení organizace, je ve veřejné správě nejen plně aplikovatelné, ale především navýsost žádoucí, byť ne snadné. Navíc, typická organizace místní veřejné správy, na niž je zaměřen výzkumný program PARMA (PARMA, 2003-2014), z něhož tento článek čerpá praktické zkušenosti, odpovídá typickému střednímu podniku z kategorie SME, jak velikostí a složitostí, tak i obsahem standardních funkčních oblastí. To zde umožňuje plně využít veškerého potenciálu poznání v oblasti Enterprise Architecture, což je důležité zejména pro pozdější fázi realizace změny, již procesní řízení přináší.

Klasikové myšlenky procesního řízení M.Hammer a J.Champy uvádějí v (Hammer, Champy, 1993)] dvě hlavní charakteristiky, které by měly být považovány za podstatu myšlenky procesně orientovaného managementu:

- Hlavním rozhodujícím důvodem tohoto přístupu je *potřeba učinit organizaci dostatečně pružnou*, aby mohla operativně měnit své chování v závislosti na změnách okolí a okolností. Těmito změnami se rozumí nejen změny zákaznických preferencí a potřeb, ale také a *především* změny možností jejich uspokojování, jež obvykle nastávají *rozvojem technologií*.
- Hlavním kritickým důsledkem výše zmíněného hlavního důvodu, je pak *změna ve způsobu organizace* z přísně hierarchické na síťovou, *kolaborativní strukturu*.



Obr. 1 Faktory vzniku myšlenek procesního řízení (zdroj autor)

Až teprve poté, co je naplněn výše uvedený primární důvod a organizace v důsledku toho přejde z původně hierarchického na kolaborativní model uspořádání, může být považována v praxe slova smyslu za „procesně řízenou“.

Jsou tak dramatické a nesporně bolestné změny opravdu nutné? A proč jsou v nich tak důležité právě procesy?

Obr. 1 ilustruje základní objektivní faktory, které historicky vedly ke vzniku myšlenek procesního řízení. Ukazuje tak, že tyto myšlenky mají objektivní základ a jsou historicky nevyhnutelné. Můžeme proti nim protestovat, lze je i zakazovat, či se jim snažit bránit snahou o fyzickou likvidaci klíčového faktoru²⁾, ale zabránit jim v konečném důsledku nelze.

Obrázek ukazuje situaci na počátku devadesátých let minulého století, kdy prakticky všechny organizace byly stále ještě řízeny způsobem, jehož základy byly položeny v počátcích průmyslové revoluce: na základě hierarchické, pevně stanovené struktury pravomocí a odpovědností jednotlivých pracovních pozic. Tento způsob řízení, neodpovídající již tehdejší technologickým možnostem, byl konfrontován s turbulentně se měnícím prostředím, vyžadujícím na jednu stranu stále více nestandardních změn v chování organizací a na druhou stranu nabízejícím nové technologické možnosti, jak tyto změny realizovat. Výsledkem konfrontace těchto technologických možností konce století s hierarchickým způsobem řízení, technologicky odpovídajícím konci století předchozího je principiální neschopnost takových organizací vyrovnat se s těmito výzvami doby. Celou situaci ještě navíc zhoršuje působení tržních sil, tlaku konkurence, jenž možné mění na nutné: kdo možnosti včas nevyužije, je konkurencí z trhu odstaven. Velmi důležitým ilustrovaným faktem je způsob, jakým technologické možnosti typicky působí změny v chování organizací: klasikové procesního řízení v (Hammer, Champy, 1993) hovoří o tzv. „bourací technologii“, která umožňuje „dělat věci jinak“ a tím bourat zavedená pravidla a omezení. Typovým, zcela obecně platným takovým omezením, jež je především určeno k asanaci, je právě tradiční hierarchická struktura řízení.

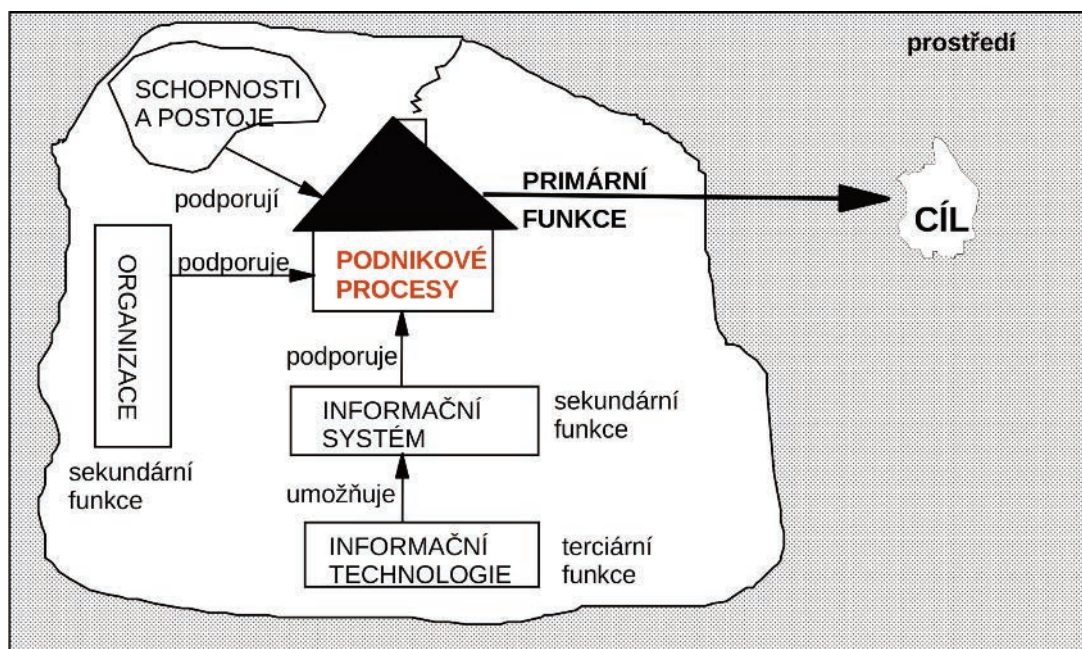
Popisovaná situace nakonec vždy vyústí v poznání, že aby tato spirála změn byla vůbec zvládnutelná, je třeba především totálně změnit celé pojetí řízení organizace. Klasikové hovoří o změně paradigmatu. (Hammer, Champy, 1993) přináší řadu přesvědčivých příkladů, jak dobové technologické možnosti, jako je internet, elektronická identifikace objektů, sdílené databáze, nebo expertní systémy, zcela bourají, po staletí zavedená, pravidla a omezení, jež se do té doby jevila neotřesitelnými.

Procesní pojetí řízení organizace ilustruje Obr. 2. Základní změna oproti tradičnímu způsobu řízení je v tom, co je považováno za esenci fungování organizace. Narozdíl od tradičního pojetí, kde organizace je definována zcela staticky, hierarchickým systémem pracovních pozic a jejich odpovědností, v procesním pojetí je fungování organizace definováno systémem podnikových procesů. Tedy chování organizace je zde dáno typovou představou řetězců základních činností, jejichž definice respektuje jak pravidla a omezení daného businessu, tak i specifické podmínky dané organizace. Tato definice procesů je typovým obrazem průběhu skutečných procesů, jenž je do značné míry obecný, neboť skutečný průběh každého procesu v reálném čase bude ovlivněn řadou situačních faktorů.

Již to, že procesní definice organizace ve své obecnosti předpokládá konkretizaci finálních podmínek, potažmo i konkrétního průběhu procesu v konkrétním – reálném čase, znamená, že organizace je v principu flexibilní, schopna respektovat specifické podmínky každého průběhu procesu. Navíc, takto definovaná organizace je schopna kdykoliv tím nejjednodušším způsobem přizpůsobit své fungování novým (zpravidla lepším, přirozenějším, zjednodušeným) podmínkám, které jim vytváří nová technologie, tedy *změnit své procesy*.

K tomu, aby výše popisovaný systém fungoval, je ovšem třeba, aby i veškeré infrastruktury (organizace a technologická) byly stejně přizpůsobitelné, což je nemožné v hierarchické struktuře, protože ta je z podstaty statická. Způsob přechodu na takovýto dramaticky odlišný způsob fungování organizace je VŠAK komplexní změnou, jež musí být realizována ve všech dimenzích,

2) Narozdíl od rozbíjení strojů v Anglii na počátku průmyslové revoluce je však rozbíjení informačních systémů přecejen poněkud tvrdším, neboť abstraktnějším, oříškem.



Obr. 2 Procesně řízená organizace (zdroj autor)

jak technické, tak i sociální povahy a nelze realizovat jinak, než postupným zráním organizace, jak ukazují známé zralostní modely, zejména (Hammer, 2007) a s nimi související metodiky, jako je např. (CEABPM, 2013). Toto téma však již není předmětem tohoto článku a další detaily k tomu lze najít např. v (Řepa, 2012).

► Aplikace procesního řízení ve veřejné správě

Pomineme-li faktor konkurenčního tlaku, jenž je ve veřejné správě, vlivem její přirozené monopolizace, výrazně oslaben (i když nikoliv zcela eliminován), stále ještě z Obr. 1 zůstává v platnosti ten nejpodstatnější faktor – rozvoj technologií, konkrétně IT, jako technologie obecné, procesně zcela nezávislé³⁾. Tedy přesně to, co se v posledních desetiletích stalo zvykem nazývat *eGovernmentem*, je *esencí důvodů aplikace myšlenek procesního řízení ve veřejné správě*.

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, uvedené problémy jsou však především velkou výzvou pro oblast teorie managementu. Je zřejmé, že problém má své kořeny nikoliv v infrastruktuře (IT), ale v samotném obsahu, způsobu řízení. V legendárním materiálu OECD (OECD, 2003) je *e-government* definován jako: „využívání informačních a komunikačních technologií jako nástroje k dosažení lepší správy“. Dopad aplikace *e-governmentu* v nejširším smyslu je prostě lepší vláda – „*e-government is more about the government than about "e"*“ (OECD, 2003). Tato myšlenka plně koresponduje s výše uvedenou skutečnou podstatou myšlenky procesního řízení – **zásadní změnou manažerských postupů**. Změnu v organizaci v důsledku posunu od tradičního k procesně orientovanému stylu řízení lze chápat jako analogii přechodu z „totalitní“ na „demokratický“ model života komunity. V případě veřejné správy je tato analogie až podivuhodně blízko skutečnosti. Tra-

3) Informační technologie považujeme za plně obecnou formu technologie, jakousi „metatechnologii“, a to proto, že zcela odhlíží od konkrétního použití, abstrahuje všechny možné technologické účely do univerzálního pojmu „informace“. V praxi se tak IT týká jakékoliv organizace, bez ohledu na povahu její činnosti, narozdíl od tradičních technologií, které vždy v sobě předjímají určité oborové postupy, procesy (např. výrobní technologie v automobilním průmyslu, železniční technologie, či dispečerské technologie distributora energie).

diční pojetí veřejné správy je založeno na principiální podřízenosti místní správy na státních strukturách. V současnosti je však charakteristický stále větší odklon od tohoto hierarchického pojetí veřejné správy směrem k modelu kolaborativnímu, roste tlak na větší samostatnost a potažmo odpovědnost místních struktur na úkor struktur centrálních, na principu tzv. „subsidiarity“, jak se stalo zvykem tento trend nazývat v Evropské unii. Činnosti veřejné správy jsou stále více a více vnímány jako služba veřejnosti, spíše než „příkazy vládců“ (eGovernment, 2003), (Open Government, 2012). Spolu s těmito změnami se ovšem také přirozeně zvyšuje odpovědnost veřejnosti za další rozvoj sociálního a politického systému. Tyto změny jsou tudíž přirozeně doprovázeny konkrétními problémy a konflikty, které je zpětně činí aktuálními a jejich řešení nutným. Je zřejmé, že všechny tyto problémy jsou vzájemně úzce provázány, že systém se mění jako celek, že nové paradigma přichází (McKendrick, 2009).

Pro aplikaci procesního řízení v organizaci veřejné správy je vždy třeba nejprve ujasnit tzv. *primární funkci organizace*, tedy základní strategické hodnoty, které má organizace vytvářet a které vpravdě určují smysl její existence – viz Obr. 2. Z primární funkce pak budou odvozeny veškeré následné, podpůrné interní struktury – infrastruktury organizace. Primární funkcí každé organizace je *dosahování cílů, orientovaných do prostředí, v němž tato organizace existuje*, tedy mimo tuto organizaci. Jinak řečeno, smysl organizace je dán tím a jenom tím, co poskytuje svému okolí, systému. Za to v tržním systému dostává zapláceno, což jediné jí umožňuje existovat dál. Něco podobného ovšem musí platit i v prostředích netržních, aby tato dávala obecný smysl, například ve veřejné správě. I zde musí být smysluplnost každé organizace (zde úřadu) přímo závislá na obecné potřebě služeb, jež systému – prostředí tato organizace poskytuje. U tržních organizací je universálním představitelem cíle primární funkce *zákazník*. Pro důsledné zohledňování role zákazníka, jako představitele základního cíle a důvodu veškerého konání organizace, je za jednu ze základních charakteristik tohoto přístupu k řízení organizace prohlašována tzv. „*zákaznická orientace*“.

Aby organizace mohla naplňovat svou primární funkci, musí konat. Obecnou abstrakcí veškerého konání organizace je soustava jejích *podnikových procesů*. Procesy, odvozené přímo od primární funkce, pak jsou vpravdě *esencí fungování organizace*.

V programu PARMA (PARMA, 2003-2014), se při *identifikaci primární funkce veřejné správy* vychází z následujících čtyř základních *metodických principů*:

- 3 *základní oblasti* života komunity, jako zdroje životních událostí (a potažmo strategických hodnot a procesů veřejné správy):
 - fyzické prostředí,
 - sociální prostředí,
 - podnikatelské prostředí.
- *Životní události* jako soubor základních podnětů klíčových procesů.
- *Maslowova hierarchie lidských potřeb* jako obecný zdroj životních událostí.
- *Životní cykly klíčových objektů* jako obecný kontext životních událostí.

Tyto čtyři principy ve vzájemné součinnosti tvoří v použité metodice techniku pro odhalování všech podstatných faktorů veřejné správy, které následně umožňují formulaci základních klíčových procesů a všechny ostatní následné akce, nutné k realizaci procesní orientace v této oblasti. Podobně jako hlavní produkt programu – referenční model, tak i metodika se jednotlivými etapovými projekty postupně ověřuje a vyvíjí zohledňováním nově zjištěných faktů a zkušeností, jakož i výsledky ověření v praktických aplikacích u jednotlivých partnerů programu.

V následujícím textu je stručně popsán a příklady ilustrován první z principů, jenž tvoří základ pro principy ostatní. Pro celkový přehled výstupů tohoto rozsáhlého programu, přesahujících rozměr tohoto článku, viz jeho portál (PARMA, 2003-2014).

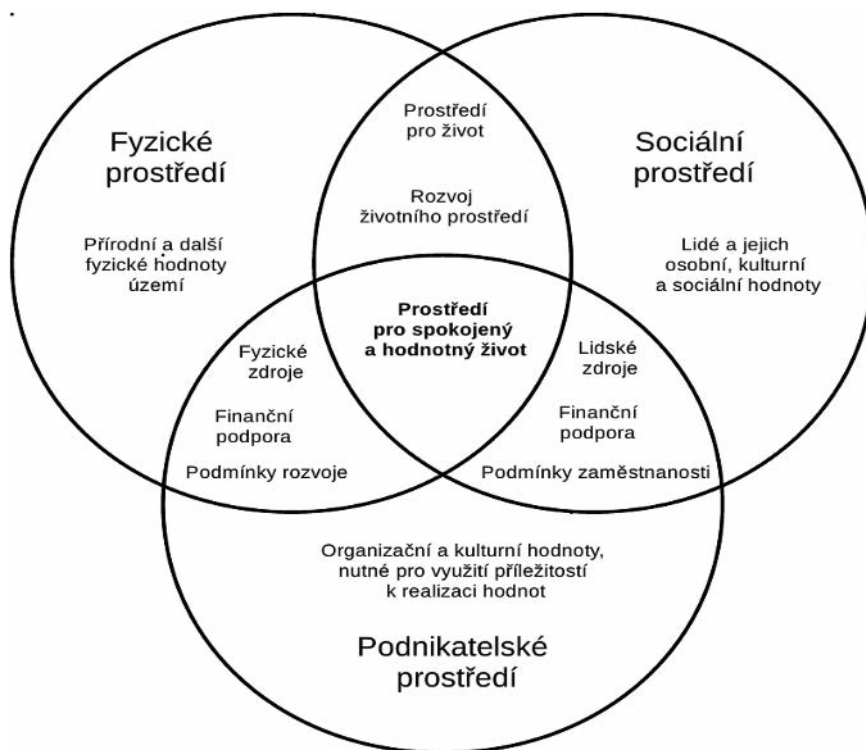
► Tři základní oblasti životních událostí, strategických hodnot a procesů veřejné správy

Jak je zmíněno výše, třemi základními oblastmi, které jsou zdrojem klíčových životních událostí v oblasti samosprávy jsou (viz Obr. 3):

- *Fyzické prostředí*, které představuje přírodní a další fyzické hodnoty daného území. Je tvořeno přírodními a fyzickými vlastnostmi území, jako jsou suroviny, příroda a její hodnoty pro rekreaci a cestovní ruch, a také infrastruktura a další hodnoty fyzického prostředí, jež jsou důležité pro lidi i pro jejich podnikání.
- *Sociální prostředí* sestávající z lidí a jejich osobních, kulturních a sociálních hodnot. Sociální prostředí zahrnuje nejen jednotlivé osobnostní charakteristiky lidí, ale i globální atributy společnosti samotné, často nazývané „kulturou“ společnosti.
- *Podnikatelské prostředí*, včetně organizačních a kulturních hodnot, potřebných pro realizaci příležitostí. Tato oblast zahrnuje všechny podnikatelské subjekty: podniky, podnikatele a jejich kvalitu, zaměstnance a jejich kvalifikaci, a k tomu také ovšem příslušnou legislativu a kvalitu služeb veřejné správy na podporu podnikání.

Obrázek 3 ukazuje také dvoustranné průniky jednotlivých zdrojových oblastí a identifikuje základní smysl prvků jedné oblasti pro oblast druhou:

- Fyzické prostředí nabízí především životní prostředí pro lidi, což je jeho hlavní význam pro společnost (sociální prostředí).
- Kvalita lidí, jakož i samotné společnosti, spolu se základními kulturními hodnotami, jsou důležitým základem pro péči o životní prostředí a jeho rozvoji – to je hlavní hodnota sociálního prostředí z hlediska fyzického prostředí.



Obr. 3 Tři základní zdrojové oblasti životních událostí (Zdroj: (PARMA, 2003–2014))

- Fyzické prostředí podporuje podnikatelské prostředí fyzickými zdroji: územím a jeho vlastnostmi (přírodními zdroji a dalšími vlastnostmi daného území, využitelnými k podnikání), jakož i vybavením, infrastrukturou, apod.
- Sociální prostředí podporuje podnikatelské prostředí lidskými zdroji: lidmi, jejich kvalifikací, tvořivostí, sociálními vlastnostmi atd.
- Podnikatelské prostředí podporuje jak fyzické, tak sociální prostředí finančně. Kromě toho dodává sociálnímu prostředí důležitý potenciál zaměstnanosti, jako důležitý nástroj k zajištění harmonického sociálního rozvoje. Fyzickému prostředí pak dává potenciál vývoje ve formě nabídky příslušných potřebných služeb.

Na obrázku je rovněž vidět, jak jsou všechny tři základní oblasti úzce provázány, každá jedna s oběma ostatními tak, že každá typová životní událost, pocházející z určité oblasti, má své důsledky ve všech ostatních oblastech. Společný průsečík všech tří oblastí pak představuje globální strategickou hodnotu společnosti: prostředí pro spokojený a hodnotný život.

Na základě tohoto modelu základních oblastí života společnosti (komunity) byly identifikovány 3 základní oblasti strategických hodnot a cílů územní veřejné správy (samosprávy):

- podpora podnikání,
- sociální rozvoj,
- územní rozvoj.

Z těchto tří strategických oblastí působení veřejné správy pocházejí základní identifikované *klíčové procesy*, které tvoří základ celé procesní mapy veřejné správy. Z nich jsou pak teprve odvozovány, analyzovány a zobecňovány nutné *podpůrné procesy*, jejich vazby na klíčové procesy a mezi sebou. Z těchto meziprocesních vazeb jsou následně odvozovány jednotlivé potřebné služby, jež jsou posléze použity jako racionální základ ke standardizaci služeb, která je nezbytným prvním krokem k využití technologie. A teprve v tomto bodě se dostáváme k oblasti e-Governmentu, teprve zde začíná být možné *objektivně uvažovat smysluplnou podporu činností veřejné správy prostředky informačních technologií*. Pro ilustraci konkrétního procesního obsahu jednotlivých oblastí následuje pro každou jednu oblast příklad jednoho reprezentativního klíčového procesu se stručným vysvětlením jeho smyslu.

▀ **Klíčový proces oblasti podpory podnikání: Pomoc s realizací podnikatelského záměru.**

Cílem / účelem procesu **Pomoc s realizací podnikatelského záměru** je pomoci podnikateli realizovat podnikatelský záměr, a to tak, aby jeho uskutečnění bylo v souladu se strategickými a jinými zájmy obce s cílem dosažení harmonie v zájmech podnikatele a obce na principu win-win.

Zákazníkem tohoto procesu je obecná role **Podnikatel a jeho** cílovým produktem *úspěšně realizovaný podnikatelský záměr*. Proces je spuštěn klíčovou *životní událostí* **Podnikatelský záměr**. Základním podnětem ke startu procesu je tedy vznik podnikatelského záměru. Ten je dílem klíčového aktéra (zákazníka procesu) – podnikatele. Proces má za cíl poskytnout podnikateli maximální součinnost při realizaci jeho záměru a současně zajistit soulad se strategickými a jinými zájmy obce, aby byl realizován princip oboustranné výhodnosti (win-win). Zásadou win-win zde rozumíme základní princip obecně dobrého obchodu: dosažení situace, která je výhodná pro obě strany, podnikatele i obec. Jádrem tohoto procesu je tedy především důkladná analýza zájmů obou stran a následná modifikace záměru s cílem je jednak uvést do vzájemného souladu (tj. eliminovat možné negativní vlivy plánovaného podnikání na zájmy obce a zájmů obce na plánované podnikání), jednak dosáhnout synergického efektu (tj. získat přidanou hodnotu nad rámec samotného záměru). Přidaná hodnota, o níž tento proces usiluje, pochází ze souladu vzájemných zájmů podnikatele a obce. Z tohoto důvodu také nazýváme tento proces „pomocí s realizací“, zdůrazňující tím aktivní roli veřejné správy a nutný její pozitivní přístup k této věci, což v tradičním přístupu veřejné správy není obvyklé.

► *Klíčový proces oblasti sociálního rozvoje: Řešení sociálního incidentu.*

Cílem / účelem procesu **Řešení sociálního incidentu** je pomoci občanovi vyřešit problematickou sociální situaci (tzv. sociální incident), v níž se ocitl, a to tak, aby byly maximálně eliminovány možné negativní důsledky tohoto incidentu jak pro občana samotného, tak pro sociální prostředí obce.

Zákazníkem procesu je obecná role *Občan* a jeho cílovým produktem *úspěšně vyřešený sociální incident*. Proces je spuštěn klíčovou životní událostí *Sociální incident / problém*.

Jedná se o obecný – generický business proces zahrnující mnoho konkrétních variant podle různých možných typů sociálního incidentu. Jednotlivé varianty tohoto procesu se liší v detailech postupu, odpovídajících specifikům řešení jednotlivých typů incidentu, generický proces pak vyjadřuje společné schema, společné části jejich postupu a společné akce (resp. potřebu podpůrných procesů).

Příklady jednotlivých typů sociálních incidentů jsou

- *hmotná nouze,*
- *drogové ohrožení v rodině,*
- *ztráta zaměstnání apod.*

Z uvedených příkladů je zřejmé, že jednotlivé druhy sociálních incidentů vyžadují různé postupy řešení, liší se také v jednotlivých účastnících, souvislostech s jinými oblastmi a možnými událostmi, mají rozdílné metriky hodnocení úspěšnosti apod. Současně je z příkladů zjevná i vzájemná provázanost jednotlivých incidentů, jež je viditelná (a řešena) na úrovni generické podoby procesu. Například ztráta zaměstnání může vést (a bez aktivní pomoci často vede) ke hmotné nouzi, jež může úzce souviset s následným drogovým ohrožením v rodině. Tato souvislost však není jistá, záleží na okolnostech a mezi nimi zejména na konání veřejné správy, jejímž přičiněním mohou být mnohé negativní důsledky těchto souvislostí preventivně eliminovány. K tomu je ovšem důležitá komplexní představa o životních situacích a jejich souvislostech, a to jak v obecném smyslu (z životních cyklů objektů), tak ve specifickém smyslu jejich možného ovlivnění prostřednictvím procesů. Jednoduše řečeno je hlavní hodnotou, kterou procesně řízená veřejná správa v sociální oblasti přináší, především možnost nečekat pasivně až na negativní důsledky zřetězených událostí, ale účinně jim předcházet. Tento proces je toliko jedním z klíčových procesů oblasti Sociálního prostředí, jež zahrnuje, mimo jiné i například celou oblast sociální prevence. Právě v pojetí prevence v sociální oblasti se také výrazně projevuje výše zmíněná zralost systému veřejné správy.

► *Klíčový proces oblasti územního rozvoje: Změna územního plánu.*

Cílem / účelem procesu **Změna územního plánu** je vytvořit novou verzi územního plánu obce, která vyhoví strategickému záměru rozvoje území obce a současně zohlední požadavky všech individuálních účastníků – žadatelů.

Zákazníkem tohoto procesu je obecná abstraktní role *Obec (komunita)* a jeho cílovým produktem je *Nová platná verze Územního plánu*.

Proces je periodicky spouštěn klíčovou životní událostí *Nastal termín pravidelné aktualizace Územního plánu*, nebo je spuštěn ad-hoc klíčovou událostí *Bylo naplněno kritické množství požadavků na změnu Územního plánu*, anebo mimořádně případnou ad-hoc klíčovou událostí *Mimořádná událost, nutně vyžadující změnu Územního plánu*.

Změna územního plánu je tradiční, dobře známý a důkladně popsaný proces samosprávy. Jeho obsah i značná část struktury plyne především ze stavebního zákona, kde jsou dosti podrobně popisovány detaily a hlavní omezení tohoto procesu. Smyslem popisu tohoto procesu v rámci procesní specifikace samosprávy je, kromě dodržení předepsaného úředního postupu a všech stanovených omezení, především zohlednění všech navazujících životních událostí a průřezových souvislostí s ostatními oblastmi – sociální i fyzickou. Právě množství a složitost vztahů s jinými oblastmi, jejichž domyslení je při intuitivním postupu velmi komplikované a nejisté, bývá častou příčinou chyb a z toho plynoucích následných incidentů v oblasti územního rozvoje.

► Závěr

Poslední ukázkový proces **Změna územního plánu** je ukázkou procesu, na jehož začátku je třeba uvažovat základní varianty různých typových událostí, nicméně obecný postup je pro všechny tyto události stejný. Je tak dobrou ilustrací toho, oč při tvorbě procesních modelů především jde. Obecně platí, že hlavním cílem, sledovaným při analýze procesů, je oddělení záležitostí specifických, individuálních od obecněji platných, typových. Individuální aspekty fungování organizace pak buď patří do množiny předpokládaných variant konkrétních procesů, které se skrývají za jeho obecným popisem, anebo tvoří přímo specifičnost dané organizace a jako takové jsou základem jejích klíčových procesů.

Při analýze procesů je totiž nutno v maximální míře *identifikovat veškeré specifičnosti* a tyto explicitně popsat, podle jejich povahy buď přímo strukturou klíčového procesu, nebo jako předpokládané možné konkrétní varianty průběhu obecného procesu a ty pak vzít v úvahu při uplatnění pravidla, že obecný popis musí být platný pro **všechny myslitelné konkrétní průběhy**.

Naopak, *veškeré identifikované typové záležitosti* je nutno v maximální míře zobecnit, typizovat, parametrizovat, a to tak, aby byly pokud možno dohledatelné jako obecně nabízená služba na trhu, nebo podporované obecnou funkcí nějaké dostupné technologie. Narozdíl od principiálně specifických akcí, jež vždy bude nutno pojímat individuálně, individuálně řídit a současně předpokládat značnou frekvenci jejich změn, typové části procesů jsou soustředěny do tzv. Podpůrných procesů, jež jsou z principu outsourcovatelné, či přímo automatizovatelné s minimální (nejlépe nulovou) pravděpodobností změn, jež by vyžadovaly změny v procesech (postupech⁴⁾).

Takovým striktním *oddělením specifického od typového* a současně (relativně) *dynamického od statického* v průběhu procesní analýzy pak lze vytvořit takový model procesů, jenž je zárukou, že po jeho implementaci bude všem klíčovým akcím a jejich následnostem věnována dostatečná řídicí pozornost a, naopak, organizace nebude zbytečně zatěžována řízením akcí, jež jsou jednou provždy řešitelné automatizací, nebo outsourcingem.

Z argumentace posledního odstavce se také jasně ukazuje podstata vztahu mezi aplikací myšlenek procesního řízení ve veřejné správě a využitím informačních technologií tamtéž, módně zvaným eGovernment:

- *procesní řízení ve veřejné správě* má smysl jedině jako cesta ke *změně postupů*, neboť
- *jedině změna postupů dává smysl investicím* do nových technologií (pro argumentaci k tomu viz (Hammer, 1990)).

Permanentní změna postupů, tedy aplikace myšlenek procesního řízení ve veřejné správě jako *jediná dává potažmo smysl tzv. eGovernmentu*. Tímto je naplněn požadavek z (OECD, 2003): “využívání informačních a komunikačních technologií jako *nástroje k dosažení lepší správy*”.

3) I podpůrné akce samozřejmě mají svou dynamiku, podléhají vývojovým změnám, ale vždy jako celek, tedy z hlediska organizace, jež je využívá, nevyžadují změny postupů (procesů). Proto je důležité definovat veškeré podpůrné akce v procesním systému jako služby (včetně všech náležitostí specifikace služby podle metodiky SLA), čímž se odstíní jejich procesní stránka (jak jsou prováděny) od jejich výsledku (co je jejich výstupem). Z hlediska uživatelské organizace pak mají statickou povahu a není třeba řešit jejich postup, pokud ten se nemění, je to záležitost skrytá v dané technologii (v případě automatizované služby), nebo u daného dodavatele (v případě outsourcované služby), ale na procesy uživatelské organizace nemá žádný vliv.

Literatura

- [1] CEABPM, 2013 CEABPM 1001:2013. Requirements for Process-based Organizations, International standard, Central European Association for Business Process Management, 2013
- [2] eGovernment, 2003 *eGovernment*, Irish Information Society Commission, 2003.
- [3] Fričová, D., 2013 *Procesné modelovanie ako nástroj zvyšovania výkonnosti v územnej samospráve SR*. In: Aplikácie informačných technológií 3/II, 2013 s. 19-26, ISSN 1338-6468.
- [4] Hammer, 2007 Hammer, M.: *The Process Audit*. Harvard Business Review, Volume 85, Issue 4, pp.111-123, April 2007, ISSN 0017-8012.
- [5] Hammer, Champy, 1993 Hammer, M., Champy, J.: *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, London, Nicholas Brealey Publishing, 1993.
- [6] Hammer, 1990 Hammer, M.: *Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate*, Harvard Business Review, July-August 1990, pp. 104-112.
- [7] McKendrick, 2009 McKendrick, J: *Making e-government more than a glorified service-delivery platform*, SmartPlanet, 2009: <http://www.smartplanet.com/blog/business-brains/making-e-government-more-than-a-glorified-service-delivery-platform/2964>.
- [8] OECD, 2003 OECD: *The e-government imperative: main findings*, OECD Observer, March 2003.
- [9] Open Government, 2012 Open Government: *The Obama Administration's Commitment to Open Government*, status report, 2012.
- [10] PARMA, 2003-2014 PARMA: *Public Administration Reference Model and Architecture*, <http://parma.vse.cz/w>.
- [11] Řepa, 2012 Řepa, V.: *Procesně řízená organizace*. Praha: Grada Publishing, 2012. ISBN 978-80-247-4128-4.
- [12] Závadská, Závadský, Sirotiaková, 2013 Závadská, Z., Závadský, J., Sirotiaková, M. *Process model and its real application in the selected management areas*. In: E+M Ekonomie a Management, Vol. 16, 2013, No. 1. ISSN 1212-3609.

Vznik tohoto článku by podpořen Fakultou informatiky a statistiky Vysoké školy ekonomické v Praze v rámci projektu podpory institucionální vědy IP 400040.

eGovernment a procesně řízená veřejná správa

prof. Ing. Václav Řepa, CSc.

University of Economics, Prague, Faculty of Informatics and Statistics,
W.Churchill sqr. 4, Prague 3.
repa@vse.cz